

KOMMISSION 3

Politische Rechte

Zweite Lesung

Bericht zuhanden des Büros des Verfassungsrates

10. Mai 2022

Inhaltsverzeichnis

I. VORLAGE DER KOMMISSION	3
A. Zusammensetzung der Kommission	3
B. Organisation und Arbeitsweise.....	3
C. Wichtigste Änderungen gegenüber dem vom Plenum des Verfassungsrates im Herbst 2021 verabschiedeten Vorentwurf der ersten Lesung	3
II. REDIGIERTE ARTIKEL MIT KOMMENTAR	5
Allgemeine Bestimmungen	5
Ausübung der politischen Rechte.....	7
Beteiligung am öffentlichen Leben	12
Schluss- und Übergangsbestimmungen.....	13
III. ANHÄNGE	15
a. Anhörungen	15
b. Bibliographie	15

I. VORLAGE DER KOMMISSION

A. Zusammensetzung der Kommission

Fabienne Murmann (CVPO, Präsidentin), Natacha Maret (Le Centre, Vizepräsidentin), Christelle Héritier (VLR, Berichterstatterin), Léa Rouiller (Les Verts et citoyens), Martine Rouiller (Appel Citoyen), Bernard Pignat (anstelle von Nicolas Chablais) (Valeurs Libérales-Radicales), Rahel Zimmermann (Zukunft Wallis), Flavio Schmid (CSPO), Romano Amacker (SVPO und Freie Wähler), Alex Bonvin (UDC & Union des citoyens), Caroline Reynard (Parti Socialiste et Gauche citoyenne), Sandro Fontana (Le Centre), Joséphine Waeber (Le Centre).

B. Organisation und Arbeitsweise

Die Kommission hat sich zwischen dem 27. Januar und dem 14. April 2022 fünfmal getroffen. Das Sekretariat der Kommission wurde von Frau Daniela Fux Zurbruggen geführt; die juristische Unterstützung wurde durch die Anwesenheit von Frau Monika Arnold, Juristin des Generalsekretariats, gewährleistet. Die Kommission dankt ihnen für ihre Arbeit und Begleitung.

C. Wichtigste Änderungen gegenüber dem vom Plenum des Verfassungsrates im Herbst 2021 verabschiedeten Vorentwurf der ersten Lesung

Die Kommission hat sich entschieden, die Debatte zu heiklen Fragen wiederaufzunehmen, um mögliche neue Beiträge zu prüfen und Kompromisse auszuhandeln. Der Wille, einen Text vorzulegen, der den gesamten Kanton vereint, begleitete die Diskussionen. In diesem Sinne prüfte die Kommission auch die Möglichkeit, dem Volk Varianten zu umstrittenen Themen vorzulegen, daran wurde jedoch nicht festgehalten.

Die Kommission hat daher auf Antrag ihrer Mitglieder die Artikel 45, 47, 48, 49, 50 und 53 aus inhaltlichen und/oder formalen Erwägungen erneut geprüft. Es wird darauf hingewiesen, dass Artikel 55, der im Kapitel Politische Rechte enthalten war, von der Koordinationskommission der Kommission 7 (Absatz 1) und der Kommission 6 (Absatz 2) zugewiesen wurde.

Die Kommission hat auch mit dem Ziel gearbeitet, den Text zu vereinfachen und zu bereinigen, weshalb es vorgezogen wurde, Formulierungen oder Absätze zu streichen, die Überschneidungen oder Selbstverständlichkeiten darstellen.

Schliesslich musste sich die Kommission für diese Lesung auch mit den Übergangsbestimmungen befassen, d. h. mit den Terminen für die Umsetzung einiger Bestimmungen des Entwurfs.

Für ihre Arbeit holte sie unter anderem die Expertise von Prof. Felix Uhlmann von der Universität Zürich (Rechtsgutachten zur Sitzgarantie im Ständerat), sowie Auskünfte von Maurice Chevrier, Leiter der Dienststelle für innere und kommunale Angelegenheiten, Monika Arnold und Florian Robyr ein.

Im Anschluss der Diskussionen wurden die folgenden wichtigsten Änderungen von der Kommission beschlossen:

- Es steht den Gemeinden frei, das aktive und passive Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer auf kommunaler Ebene nach bestimmten Kriterien einzuführen (Art. 45 Abs. 2);
- Einführung eines Schutzsystems für die Vertretung des Oberwallis bei den Ständeratswahlen (Art. 47 Abs. 2);
- Die politischen Rechte von Personen, die dauerhaft urteilsunfähig sind, können von der zuständigen Behörde ausgesetzt werden;
- Einführung eines Verhältnisses (1/8) anstelle einer festen Anzahl von Gemeinden in Bezug auf Initiativen und Referenden;
- Einführung eines separaten Artikels über die Einheitsinitiative (Art. 48a);
- Prüfung der Gültigkeit von Initiativen durch den Staatsrat und nicht mehr durch den Grossen Rat (Art. 49);
- Einführung eines Artikels über das Verfahren zur Behandlung von Initiativen (Art. 49a);
- Streichung von Artikel 48 Absatz 4, der dem Grossen Rat die Kompetenz gab, eine Volksinitiative zu ergänzen, da dies zu neuen Ausgaben führen würde;
- Streichung der Erwähnung der Gemeinden in der Bestimmung zum Staatskundeunterricht (Art. 53).

Zudem ist anzumerken, dass einige Artikel Gegenstand von Konkordanz- und Formänderungen zwischen der französischsprachigen und der deutschsprachigen Version waren, gemäss den Kommentaren, die von den Experten Ammann und Mahon verfasst wurden. Im Wesentlichen wird für die Einzelheiten auf die Protokolle verwiesen, insbesondere auf das Protokoll der Kommissionssitzung vom 24. Februar 2022. Es handelt sich um die Artikel 45 Abs. 2 und 3, 46 Abs. 1 Bst. c, 47 Abs. 3, 48 Abs. 2, 49, 50 Abs. 1 Bst. c, 52, 53.

In der Schlussabstimmung über den Entwurf der Kommission nahm die Kommission diesen mit 10 zu 0 Stimmen bei 2 Enthaltungen an.

Ausserdem werden zwei Minderheitsberichte im Zusammenhang mit Artikel 45 vorgelegt: einer zu Absatz 1 über die politischen Rechten von Ausländerinnen und Ausländer auf kommunaler Ebene; der andere zu Absatz 5 über die Einschränkung der politischen Rechte.

II. REDIGIERTE ARTIKEL MIT KOMMENTAR

Allgemeine Bestimmungen

Art. 44 Inhalt der politischen Rechte

¹ Die politischen Rechte beinhalten die Beteiligung an Wahlen und Abstimmungen, die Wählbarkeit, die Ergreifung und das Unterzeichnen von Initiativ- und Referendumsbegehren sowie von Volksmotionen.

² Die Stimmberechtigten sind frei, ihre politischen Rechte auszuüben.

Die Kommission hat beschlossen, den aus der ersten Lesung stammenden Artikel unverändert beizubehalten.

Art. 45 Inhaberinnen und Inhaber der politischen Rechte

¹ Stimmberechtigt auf kommunaler Ebene sind Schweizerinnen und Schweizer, die das 18. Altersjahr erreicht haben und in der Gemeinde wohnhaft sind.

² Die Stimmberechtigten der Gemeinden können ausserdem die politischen Rechte auf kommunaler Ebene Ausländerinnen und Ausländern erteilen, die das 18. Altersjahr erreicht haben, eine Niederlassungsbewilligung besitzen, seit mindestens drei Jahren im Kanton wohnhaft sind und in der Gemeinde ihren Wohnsitz haben.

³ Stimmberechtigt auf kantonaler Ebene sind Schweizerinnen und Schweizer, die das 18. Altersjahr erreicht haben und im Kanton wohnhaft sind.

⁴ Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, die ihre politischen Rechte in eidgenössischen Angelegenheiten im Kanton ausüben, sind für die Wahl der Mitglieder des Ständerates stimmberechtigt.

⁵ Die politischen Rechte von dauernd urteilsunfähigen Personen werden durch Entscheid der zuständigen Behörde ausgesetzt.

Auf Antrag mehrerer Mitglieder hat die Kommission die Debatte über diese Bestimmung wieder vollständig aufgenommen. Das Ziel war nicht, die gleichen Diskussionen noch einmal zu führen, sondern gute Vorschläge und neue Lösungen einzubringen. Die Kommission hat die Diskussionen über diese emotionalen und politischen Themen im Sinne einer Kompromissfindung und im Bestreben, einen verbindenden Text zur Volksabstimmung zu bringen, geführt.

In Bezug auf die Absätze 1 und 3 hat die Kommission die Frage der Herabsetzung des Stimmalters auf 16 Jahre erneut geprüft. Da sie keine neuen Argumente im Vergleich zu den Diskussionen bei den vorherigen Lesungen vorbringen konnte, entschied sie sich dafür, das Alter bei 18 Jahren zu belassen. Während die Ablehnung des Stimmrechtsalters 16 in kantonalen Angelegenheiten recht deutlich ausfiel (11 zu 2 Stimmen), war die Abstimmung über die Herabsetzung in kommunalen Angelegenheiten mit 8 zu 4 Stimmen bei einer Enthaltung gemischt. Generell war die Kommission der Ansicht, dass das Alter von 18 Jahren beibehalten werden kann, sofern Artikel 53, der die Notwendigkeit der Förderung des Staatskundeunterrichts sowie die Stellung und Bedeutung der Jugend in der Politik anerkennt, beibehalten und umgesetzt wird.

In Bezug auf Absatz 1 wurde ausführlich über die deutsche Terminologie «Stimmberechtigte» diskutiert, die der aktuellen Verfassung entspricht. Hierzu ist klarzustellen, dass der deutsche Begriff aus redaktionellen Gründen und aus Gründen der geschlechtsneutralen Formulierung

geändert wurde, um den Ausdruck «Inhaberinnen und Inhaber der politischen Rechte» zu vermeiden.

Der Inhalt von Absatz 2 wurde lange diskutiert und führte zu zahlreichen Abstimmungskaskaden.

Die Kommission beschloss mit 9 zu 2 Stimmen bei 2 Enthaltungen, nicht auf das Stimmrecht für Ausländerinnen und Ausländer auf kantonaler Ebene einzutreten.

Nachdem sie diesen Punkt definiert hatte, war eine knappe Mehrheit (7 zu 6 Stimmen) gegen ein Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer auf kommunaler Ebene. Angesichts der Abstimmungen des Plenums, der Position der Kommission für die erste Lesung und dieser knappen Mehrheit war die Kommission der Ansicht, dass es notwendig sei, offen zu sein und neue Überlegungen anzustellen, und beschloss mit 11 zu 2 Stimmen bei keiner Enthaltung, auf die Suche nach einem Kompromiss auf kommunaler Ebene einzutreten. Nach der Debatte stellte sich heraus, dass die von der Kommission vorgeschlagene Variante zwar ein verbindendes Element sein sollte, dass aber unbedingt berücksichtigt werden musste, dass zahlreiche Gemeinden, insbesondere im Oberwallis, sich gegen die Einführung eines solchen Rechts ausgesprochen haben. Daher entschied sich die Kommission mit 8 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung, die Entscheidung über die Einführung eines solchen Rechts auf kommunaler Ebene den Gemeinden zu überlassen. Dieses System wurde bereits in anderen Kantonen eingeführt und wirft weder praktische noch rechtliche Probleme auf.

Anschliessend versuchte die Kommission den Inhalt dieses Wahlrechts abzugrenzen. Hierzu wurden verschiedene Varianten geprüft und darüber diskutiert, wie der Zugang zu diesem Wahlrecht gestaltet werden sollte.

Nach zahlreichen in Betracht gezogenen Möglichkeiten entschied sich die Kommission schliesslich mit 7 zu 3 Stimmen bei 3 Enthaltungen das Stimm- und Wahlrecht Ausländerinnen und Ausländer zu gewähren, welche im Besitz des Permis C sind, seit 3 Jahren im Kanton niedergelassen sind und in der Gemeinde leben.

Was Absatz 4 betrifft, so konnten Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer bislang nur auf nationaler Ebene wählen und waren für die Wahl der Ständeräte ausgeschlossen. Da der ursprüngliche Text in diesem Punkt nicht sehr klar war und im Hinblick auf einen Kompromiss wurde der Vorschlag des Generalsekretariats, die entsprechende Bestimmung präziser zu formulieren, von der Kommission einstimmig angenommen.

Die Kommission möchte jedoch daran erinnern, dass dieser Absatz nur für die Wahl der Ständeräte gilt und dieses Recht nicht auf kantonale Abstimmungen und andere Wahlen ausgedehnt wird.

Schliesslich wurde auf Antrag einiger Mitglieder die Debatte über Absatz 5 wiederaufgenommen. Es wurde darauf hingewiesen, dass es einen gewichtigen Unterschied zwischen einer Person unter Beistandschaft und einer urteilsunfähigen Person gibt. Es wurden drei Varianten diskutiert. Die erste Variante sah vor, den Text der ersten Lesung, wie sie vom Plenum angenommen worden war, beizubehalten; die zweite Variante sah vor, diesen Absatz zu streichen; die dritte Variante sah vor, den Text aus der Lesung der Grundsätze beizubehalten. Die dritte Variante wurde schliesslich von der Kommission mit 9 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung angenommen.

Einige Mitglieder stellten klar, dass dies nicht so verstanden werden sollte, dass urteilsunfähige Personen bestraft würden, indem man ihnen die politischen Rechte entzieht, sondern vielmehr so, dass Missbräuche verhindert werden sollten. Es wurde daran erinnert, dass die Kommission die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen berücksichtigen müsse. Die Kommission stimmte dem voll und ganz zu, doch einige Mitglieder argumentierten, dass es hier nicht darum gehe, die Rechte von Menschen mit Behinderungen

zu beschneiden, sondern von Menschen, die nicht urteilsfähig sind. Für sie handelt es sich hier um zwei verschiedene Themen: Eine geistige oder körperliche Behinderung sei keinesfalls gleichbedeutend mit Urteilsunfähigkeit, und die Konvention daher nicht direkt betroffen. Für die Kommission war es zudem wichtig, dass bei Anwendung dieser dritten Variante, die Aussetzung nicht automatisch erfolgt, sondern von der zuständigen Behörde im Einzelfall beurteilt werden muss.

Ausübung der politischen Rechte

Art. 46 Wahlen

¹ Die Stimmberechtigten in kommunalen Angelegenheiten wählen:

- a) die Mitglieder des Generalrates;
- b) die Mitglieder des Gemeinderates;
- c) die Gemeindepräsidentinnen oder -präsidenten und die Gemeindevizepräsidentinnen oder -präsidenten.

² Die Stimmberechtigten in kantonalen Angelegenheiten wählen:

- a) die Mitglieder des Grossen Rates;
- b) die Mitglieder des Staatsrates;
- c) die Mitglieder des Ständerates.

³ Jede Person, die für ein öffentliches Amt kandidiert, ist verpflichtet, das Mandat, für das sie gewählt wurde, auszuüben, ausser es besteht ein wichtiger Grund.

Die Kommission hat beschlossen, den früheren Absatz 3, gemäss welchem die Wahl der Walliser Mitglieder des Nationalrates durch Bundesrecht geregelt wird, zu streichen. Sie ist der Ansicht, dass diese Präzisierung nicht notwendig ist. Im Weiteren wurden geringfügige redaktionelle Änderungen in Absatz 2 (Buchstabe c) vorgenommen. Die Formulierung «*die Walliser*» (Mitglieder des Ständerates) wurde aus Gründen der Einheitlichkeit und Kohärenz gestrichen.

Art. 47 Wahl der Mitglieder des Ständerates

¹ Die Wahl erfolgt nach dem Majorzverfahren in zwei Wahlgängen.

² Ein Mitglied des Ständerates wird aus den Stimmberechtigten der Regionen Brig und Visp gewählt, wenn bei der letzten Wahl kein gewähltes Mitglied des Ständerates in diesen Regionen wohnhaft war.

³ Der erste Wahlgang findet gleichzeitig mit der Wahl des Nationalrates statt. Der zweite Wahlgang findet am darauffolgenden dritten Sonntag statt.

⁴ Entspricht die Anzahl der Kandidierenden im zweiten Wahlgang oder bei einer Ersatzwahl der Anzahl zu besetzender Sitze, so erfolgt eine stille Wahl.

Der frühere Absatz 1, der besagte, dass der Kanton für die Wahl des Ständerats einen einzigen Wahlkreis bildet, wurde gestrichen, da es ansonsten sinnvoll gewesen wäre, dies zu präzisieren, falls dies nicht der Fall war oder derzeit nicht der Fall ist. Das Rechtsgutachten von Prof. Uhlmann bestätigte zudem erneut, dass bei der Wahl des Ständerats die Schaffung von Wahlkreisen verfassungswidrig wäre.

In Bezug auf den neuen Absatz 1 wurde die Frage eines einzigen Wahlzettels erneut diskutiert und die Kommission war in dieser Frage gespalten (7 Stimmen für die Abschaffung, 6 für die Beibehaltung), dies trotz der Abstimmung im Plenum, das ihn beibehalten wollte, sowie trotz

der Debatten des kantonalen Gesetzgebers. Einige Mitglieder erinnerten daran, dass ein einziger Wahlzettel die Wahlchancen verringern, die Wahlfreiheit negativ beeinflussen und die Kandidaten aus dem Oberwallis distanzieren würde; dies obwohl, dass die Art und Form des einzigen Wahlzettels durch das Gesetz präzisiert werden müsste. Obwohl die Kommission für die erste Lesung einen Kompromiss anstrebte, indem sie erklärte, dass sie einen einzigen Wahlzettel wünsche, der die Angabe der politischen Zugehörigkeit der Kandidaten fördere, wie es beispielsweise im Kanton Genf der Fall ist, entschied sich die Kommission der zweiten Lesung mit knapper Mehrheit dazu, diese Präzisierung zu streichen. Es wird befürchtet, dass der Gesetzgeber den einzigen Wahlzettel nicht so gestalten wird, wie es der Verfassungsrat beabsichtigt hatte. Die Kommission war zudem der Ansicht, dass eine diesbezügliche Bestimmung keinen Verfassungsrang hat. Nach Ansicht der Kommission bedeutet die Streichung dieses Hinweises jedoch nicht, dass es dadurch der Legislative verunmöglicht wird, einen einheitlichen Wahlzettel einzuführen. Zudem wird darauf hingewiesen, dass zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts eine in diese Richtung gehende Motion vom Grossen Rat angenommen wurde, die entsprechende Gesetzesänderung jedoch noch nicht behandelt wurde.

Im neuen Absatz 2 führte die Kommission ein neues Instrument ein und eröffnete damit erneut die Debatte betreffend eines Schutzmechanismus für das Oberwallis. Obwohl das Rechtsgutachten von Professor Etienne Grisel aktuell zu sein schien, wollte die Kommission dies durch eine erneute Prüfung bestätigt wissen, diesmal durch eine deutschsprachige Rechtspersönlichkeit. Am 6. April 2022 reichte Prof. Felix Uhlmann der Universität Zürich sein Rechtsgutachten ein. Er wurde gebeten, zwei Varianten auf ihre Vereinbarkeit mit der Bundesverfassung zu prüfen: Die eine Variante sieht vor, dass ein Mitglied des Ständerates aus den Regionen Brig und Visp stammen soll; die andere Variante griff einen in erster Lesung eingebrachten Abänderungsantrag auf, der vorsah, dass, wenn bei der vorherigen Wahl kein gewähltes Mitglied in den Regionen des Oberwallis wohnhaft war, eines der gewählten Mitglieder bei der nächsten Wahl aus diesen Regionen stammen müsse.

Während die erste Variante von Professor Uhlmann als *verfassungswidrig* beurteilt wurde, betrachtete er die zweite Variante als rechtlich konform, aber als eine hochpolitische Frage. Insbesondere wurde darauf hingewiesen, dass der Anteil der Oberwalliser Bevölkerung derzeit 24,05 % des Kantonsanteils ausmacht. In der betreffenden Stellungnahme wurde festgestellt, dass eine Wahl für jede zweite Legislaturperiode einer Sitzgarantie von 25% entspricht, was also fast genau dem Bevölkerungsanteil des Oberwallis entspricht.

Aufgrund der Diskussionen wurde festgestellt, dass das Oberwallis nicht nur in sprachlicher, sondern auch in kultureller Hinsicht eine Minderheit darstellt, was berücksichtigt werden müsse. Es erschien deshalb notwendig, dass garantiert werden kann, dass der gesamte Kanton in Bern in seiner Vielfalt perfekt vertreten wird. Aus diesem Grund entschied sich die Kommission mit 9 zu 2 Stimmen bei 2 Enthaltungen für die zweite Variante. Die Debatte wurde auch im Sinne eines Kompromisses und mit dem Ziel geführt, einen Text zur Volksabstimmung zu bringen, der die Mehrheit der stimmberechtigten Bevölkerung hinter sich vereinen kann.

Art. 48 Gesetzesinitiative

¹ 4000 Stimmberechtigte oder ein Achtel der Gemeinden können beim Grossen Rat jederzeit eine Gesetzesinitiative einreichen. Die Frist für die Unterschriftensammlung beträgt 12 Monate.

² Die Gesetzesinitiative kann den Erlass, die Abänderung oder die Aufhebung eines Gesetzes oder eines anderen dem Referendum unterliegenden Beschlusses verlangen. Sie kann die Form des ausgearbeiteten Entwurfs oder der allgemeinen Anregung haben.

In Absatz 1 hat sich die Kommission dafür entschieden, die Erwähnung der festen Zahl von 15 Gemeinden durch ein Verhältnis von 1/8 der bestehenden Gemeinden zu ersetzen. Bei der Bestimmung dieses Verhältnisses stützte sich die Kommission auf die Analysen der Kommission der ersten Lesung und entschied sich, die mögliche Entwicklung der Anzahl der Gemeinden zu berücksichtigen, insbesondere unter Berücksichtigung der zahlreichen laufenden Fusionsprojekte und des allgemeinen Trends in diese Richtung. Derzeit gibt es im Wallis 122 Gemeinden; somit entspricht die ursprünglich vorgesehene Anzahl von 15 Gemeinden 12,3 %. Sollte die Gesamtzahl der Gemeinden in Zukunft sinken, würde sich dieser Anteil erhöhen, was zur Folge hätte, dass der Grad der Einschränkung, um eine Initiative einreichen zu können, keine objektive Konstante hätte. Daher wurde mit 11 zu 0 Stimmen bei 2 Enthaltungen beschlossen, dass ein Verhältnis eine dynamischere Lösung ist, die dem Bedarf des Kantons in der Zukunft besser entspricht. Dieses Verhältnis wurde einstimmig festgelegt und bezog sich auf die Anzahl von 15 Gemeinden, die durch die Arbeiten und Überlegungen der Kommission der ersten Lesung definiert wurde. Die Kommission verweist insbesondere auf die vom Generalsekretariat erstellte juristische Notiz vom 4. Februar 2021.

Ebenfalls in Bezug auf Absatz 1 wird präzisiert, dass die Anzahl der Unterzeichnenden einer Initiative und eines Referendums deshalb unterschiedlich ist, da dies ins Verhältnis der zur Verfügung stehenden Frist für die Unterschriftensammlung gesetzt werden muss, die beim Referendum kürzer (90 Tage) und bei der Initiative länger (12 Monate) ist.

Die Streichung von Absatz 3 aus der ersten Lesung ist auf die Ausarbeitung eines neuen Artikels 49a zurückzuführen, der den Absatz vollständig übernimmt, da dieser ganz dem Verfahren gewidmet ist.

Schliesslich hat die Kommission mit 11 zu 2 Stimmen beschlossen, Absatz 4 zu streichen. Dieser Absatz, der aus der aktuellen Verfassung übernommen wurde, sah Folgendes vor: *«Wenn eine Initiative neue Staatsausgaben oder die Aufhebung bestehender Einnahmen zur Folge hat, welche das finanzielle Gleichgewicht gefährden, so wird der Grosse Rat die Initiative ergänzen, indem er neue Einnahmequellen, den Abbau staatlicher Aufgaben oder andere Sparmassnahmen vorschlägt»*. Die Experten hatten darauf hingewiesen, dass diese Bestimmung nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Einheit der Materie, sondern auch unter demokratischen Gesichtspunkten sehr problematisch sei, da sie dem Grossen Rat die Kompetenz verleihe, eine Volksinitiative abzuändern. Sie hatten daher insbesondere ihre Streichung angeregt, da sie nicht wirklich sinnvoll sei und es als Schutz bereits den Mechanismus der doppelten Schuldenbremse gebe. Ausserdem hätte eine Umformulierung in eine Kann-Bestimmung nur symbolischen Charakter. Die Kommission war daher der Ansicht, dass die Erwähnung dieses Absatzes kontraproduktiv wäre und das Risiko bergen würde, das Budget für eine Initiative zu erhöhen, die letztendlich vielleicht sogar nicht einmal dem Volk vorgelegt wird. Die Experten warfen noch weitere Fragen auf, z. B. was passieren würde, wenn sich der Grosse Rat nicht über die Ergänzung der Initiative oder über neue Ressourcen oder andere Massnahmen einigen könnte. So wurde deutlich, dass dieser Absatz in seiner jetzigen Form nicht konsequent anwendbar ist. Aus diesem Grund entschied sich die Kommission für seine Streichung.

Art. 48a Einheitsinitiative

¹ Mit der Einheitsinitiative in Form der allgemeinen Anregung und unter den gleichen Voraussetzungen wie bei Artikel 48 kann dem Grossen Rat ein Rechtsetzungsauftrag erteilt werden.

² Stimmt der Grosse Rat der Initiative zu, entscheidet er, ob diese auf Verfassungsstufe oder in einem Gesetz oder einem Verwaltungserlass umzusetzen ist.

Die Einheitsinitiative existiert bereits in der aktuellen Verfassung in Artikel 35 Absatz 1, allerdings nur wenig explizit und daher völlig unbemerkt. Sie wurde 1993 vom Gesetzgeber eingeführt, aber es scheint, dass dieses Instrument bislang noch nie genutzt wurde. Aus diesem Grund beschloss die Kommission einstimmig, dass dieses Instrument hervorgehoben und in einem eigenen Artikel behandelt werden muss.

Mit diesem Instrument entscheiden sich die Initianten, dem Parlament zu vertrauen, wie ihr Anliegen rechtlich behandelt werden soll. Die Kommission unterstreicht damit den Willen zur Zusammenarbeit mit dem Grossen Rat.

Dieses Instrument unterliegt denselben Regelungen (Modalitäten und Verfahren) wie jede andere Initiative. Die Kommission hat sich mit der Frage der erforderlichen Unterschriftenzahl befasst, da diese Art von Initiative eine Verfassungsänderung ermöglichen würde, wenn das Parlament dies beschliessen sollte, und dies somit mit weniger Unterschriften als über den normalen Weg der Verfassungsinitiative. Hier liegt jedoch genau der Hauptvorteil dieses Instruments. Eine solche Möglichkeit besteht zudem auch in anderen Kantonen, in denen für eine Einheitsinitiative eine geringere Anzahl Unterschriften verlangt wird. Die Formulierung dieses Artikels wurde von Artikel 43 der Verfassung des Kantons St. Gallen inspiriert. Dieses Instrument existiert unter anderem in den Kantonen BE, SZ, BS, BL, SH, AR und SG.

Die Kommission macht den Verfassungsrat darauf aufmerksam, dass, wenn dieser Artikel nicht beibehalten werden sollte, dieses Instrument verschwindet, was dem Willen des Gesetzgebers von 1993 zuwiderläuft.

Art. 49 Gültigkeit der Gesetzesinitiative

Der Staatsrat erklärt vor Beginn der Unterschriftensammlung und ohne Verzug die Gesetzesinitiative für gültig, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- a) sie respektiert übergeordnetes Recht;
- b) sie beachtet die Einheit der Form und der Materie;
- c) sie ist durchführbar.

Bei diesem Artikel bestätigte die Kommission einstimmig, dass die Gültigkeitsprüfung vor der Unterschriftensammlung stattfinden soll.

Anschliessend entschied sich die Kommission ebenfalls einstimmig für eine wichtige Änderung, indem sie die Zuständigkeit des Grossen Rates für die Prüfung der Gültigkeit durch die des Staatsrates ersetzte. Der Grund für diese Entscheidung war der Wille zur Gewaltenteilung und zur Entpolitisierung der vorgelegten Themen; zudem ist die Frage der Gültigkeit auch eine Verwaltungsfrage. Es wurde davon ausgegangen, dass eine vorzeitige Prüfung durch den Grossen Rat Personen oder Gruppierungen, die eine Volksinitiative lancieren möchten, ein sehr wichtiges Forum bieten würde, noch bevor eine einzige Unterschrift gesammelt wurde. Aus diesem Grund wäre die Gefahr des Missbrauchs und der Verzerrung durch diese Sichtbarkeit sehr hoch und würde dem Prinzip und dem Zweck des demokratischen Instruments zuwiderlaufen.

Schliesslich wurde Buchstabe «d» in diesem Artikel, der wie folgt lautete: «*Sie fällt in den Bereich eines Rechtsakts, der Gegenstand einer Initiative sein kann.*» gestrichen. Die Kommission war auf Anraten der Juristinnen des Generalsekretariats einstimmig der Ansicht, dass dieser Buchstabe eine Redundanz darstellt und selbstverständlich ist, da die Bedingungen zur Lancierung einer Initiative in Artikel 48 Absatz 2 definiert sind. Im Sinne einer Bereinigung und Vereinfachung war diese Bestimmung für das Verständnis und die Integrität des Artikels nicht erforderlich.

Art. 49a Verfahren

¹ Stimmt der Grosse Rat einer Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs zu, findet eine Volksabstimmung nur statt, wenn eine Mehrheit des Grossen Rates dies verlangt oder das Referendum nach Artikel 50 ergriffen wird.

² Stimmt der Grosse Rat einer Initiative in der Form der allgemeinen Anregung zu, arbeitet er die verlangte Revision aus.

³ Lehnt der Grosse Rat eine Initiative ab, wird sie spätestens zwei Jahre nach Einreichung der Volksabstimmung unterbreitet. Der Grosse Rat kann einer Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs einen Gegenentwurf gegenüberstellen. In diesem Fall kann er die Frist um ein Jahr verlängern.

⁴ Die Stimmberechtigten stimmen gleichzeitig über die Initiative und den Gegenentwurf ab. Sie können beiden Vorlagen zustimmen. In der Stichfrage können sie angeben, welcher Vorlage sie den Vorzug geben, falls beide angenommen werden.

Auf Vorschlag des Generalsekretariats und nach Rücksprache mit dem Chef des Parlamentsdienstes hat die Kommission einstimmig beschlossen, diesen neuen Artikel einzuführen. Es schien wichtig, dass die wichtigsten Grundsätze bezüglich des Verfahrens in der Kantonsverfassung geregelt werden, wie es in den meisten Kantonen der Fall ist. Es geht insbesondere darum, die Rolle des Gesetzgebers in diesem Bereich zu definieren, weshalb diese Bestimmungen in der Verfassung verankert werden müssen.

In dieser Formulierung finden sich insbesondere der frühere Artikel 48 Absatz 2 sowie die Artikel 33 bis 35 der aktuellen Verfassung in einer kürzeren und angepassten Form wieder.

Art. 50 Fakultatives Referendum

¹ 3000 Stimmberechtigte oder ein Achtel der Gemeinden können innert neunzig Tagen ab Veröffentlichung im Amtsblatt verlangen, dass der Volksabstimmung unterbreitet werden:

- a) die Gesetze;
- b) die Konkordate, Verträge und Konventionen, die Rechtsnormen enthalten;
- c) die Beschlüsse des Grossen Rates, welche eine einmalige ausserordentliche Ausgabe, die einen im Gesetz festgelegten Betrag übersteigt, zur Folge haben.

² Das Referendum kann auch von der Mehrheit des Grossen Rates verlangt werden.

³ Nicht dem fakultativen Referendum unterstellt werden können:

- a) die Ausführungsgesetze;
- b) die ordentlichen Ausgaben und die übrigen Beschlüsse.

Auch bei diesem Artikel hat die Kommission die feste Zahl von 15 Gemeinden durch das Verhältnis von 1/8 der Gemeinden ersetzt. Die angestellten Überlegungen sind die gleichen wie bei Artikel 48, weshalb die Kommission darauf verweist.

Art. 51 Volksmotion

¹ 200 Stimmberechtigte können zuhänden des Grossen Rates eine Volksmotion einreichen.

² Der Grosse Rat behandelt sie wie eine Motion eines seiner Mitglieder.

Angesichts der Diskussionen und der Abstimmung in der ersten Lesung wurde dieser Artikel von der Kommission nicht diskutiert und unverändert übernommen.

Art. 52 Initiative und Referendum auf kommunaler Ebene

¹ Den Stimmberechtigten steht auf kommunaler Ebene das Initiativrecht zu. In Gemeinden mit einem Generalrat steht ihnen zusätzlich das Referendumsrecht zu.

² Das Gesetz regelt die Ausübung dieser Rechte.

Angesichts der Diskussionen und der Abstimmung in der ersten Lesung wurde dieser Artikel von der Kommission nicht diskutiert und unverändert übernommen.

Beteiligung am öffentlichen Leben**Art. 53 Bildung und Beteiligung von Kindern und Jugendlichen**

¹ Der Kanton bietet Staatskundeunterricht für Kinder und Jugendliche an.

² Kanton und Gemeinden schaffen Instrumente für die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen am politischen Leben.

In Bezug auf Absatz 1 hat sich die Kommission mit der Rolle der Gemeinden beim Staatskundeunterricht befasst. Die Überlegung bot sich aufgrund des Begriffs «éducation» und seines deutschen Pendant «Staatskundeunterricht» an, der sich wörtlich dem Unterricht nähert. Aufgrund der Diskussionen kam die Kommission zum Schluss, dass sich dieser Absatz auf die Stellung der Schule bezieht und der ergänzende Absatz 2 sich auf die allgemeine Beteiligung am politischen Leben bezieht. Aus diesem Grund strich die Kommission die Erwähnung der Gemeinden mit 10 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung. Die Kommission ist der Ansicht, dass es nicht Aufgabe der Gemeinden ist, in den Lehrplan einzugreifen und diese auch nicht die Kompetenz dazu haben.

Was Absatz 2 betrifft, so hat die Kommission die Debatte erneut eröffnet und die verschiedenen Argumente, die in den vorangegangenen Lesungen vorgebracht wurden, erneut geprüft. Sie übernimmt hier die Analyse und die Überlegungen der Kommission der ersten Lesung zu diesem Punkt und möchte betonen, dass es dem Gesetzgeber überlassen bleiben muss, die Instrumente für die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen am politischen Leben zu definieren. Diese sollten so offen und wenig definiert wie möglich sein, um einen ausreichenden Spielraum für ihre Einführung ohne jeglichen Druck zuzulassen.

Die Kommission erinnert daran, dass sie Jugendliche bis zum Alter von 18 Jahren betrachtet.

Art. 54 Förderung der Ausübung der politischen Rechte

¹ Das Gesetz gewährleistet, dass jede Person die ihr zustehenden politischen Rechte ausüben kann.

² Kanton und Gemeinden fördern und erleichtern die Ausübung der politischen Rechte. Sie fördern insbesondere Massnahmen zur staatsbürgerlichen Bildung.

Der vom Plenum gestrichene Absatz 3 dieses Artikels mit dem Wortlaut «*Der Kanton trägt innerhalb der Schweiz die Kosten der postalischen Zusendung für die briefliche Stimmabgabe.*» wurde von der Kommission erneut geprüft. Der Chef der Dienststelle für innere und kommunale Angelegenheiten wurde um eine detaillierte Stellungnahme zu den Kosten einer solchen Kostenübernahme gebeten. Daraus ergab sich, dass nach einer vernünftigen Schätzung über eine Legislaturperiode und vorbehaltlich eventueller Verhandlungen mit der Post diese Kosten bei etwa 1'200'000 bis 1'400'000 Franken liegen würden. Die Kommission beschloss mit 6 zu 2 Stimmen bei 4 Enthaltungen, diese Bestimmung nicht wieder in den Vorentwurf für die zweite Lesung aufzunehmen.

Schluss- und Übergangsbestimmungen

Art. 208 Aussetzung der politischen Rechte

Bis zum Erlass eines Ausführungsgesetzes ist die Erwachsenenschutzbehörde dafür zuständig, die politischen Rechte von dauernd urteilsunfähigen Personen nach Artikel 45 Absatz 5 auszusetzen.

Artikel 45 Absatz 5 sieht vor, dass die politischen Rechte durch Entscheid der zuständigen Behörde ausgesetzt werden können. Aus diesem Grund muss eine Übergangsbestimmung vorgesehen werden, die bis zum Vorliegen eines Ausführungsgesetzes der Erwachsenenschutzbehörde die Befugnis gibt, über die Aussetzung der politischen Rechte zu entscheiden, was derzeit nicht der Fall ist. Artikel 14 Absatz 2 des kantonalen Gesetzes über die politischen Rechte sieht lediglich vor, dass die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) die Wohnsitzgemeinde über die verfügten Massnahmen (umfassende Beistandschaft oder Vorsorgeauftrag) informieren.

Art. 209 Wahl des Ständerates

¹ Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer können bei den nächsten Ständeratswahlen nach Inkrafttreten dieser Verfassung die Mitglieder des Ständerates wählen.

² Artikel 47 Absatz 2 gilt ab den Ständeratswahlen, die auf das Inkrafttreten dieser Verfassung folgen.

Da das Stimmrecht für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer ein neues politisches Recht ist, ist es notwendig, in einer Übergangsbestimmung festzulegen, ab wann dieses Recht in Kraft tritt. Dasselbe gilt für die Sitzgarantie (jede zweite Legislaturperiode) für die Regionen Brig und Visp. Auch hier ist es notwendig, in einer Übergangsbestimmung festzulegen, ab wann diese Bestimmungen gelten. Da es sich in beiden Fällen um rechtlich relativ einfache Bestimmungen handelt, gibt es keinen Grund, warum diese nicht bereits ab der nächsten Wahl geltend sollen.

Art. 210 Initiativ- und Referendumsrecht der Gemeinden

Die Gemeinden verfügen ab dem 1. Januar 2026 über das Initiativ- und Referendumsrecht nach den Artikeln 48, 48a und 50 dieser Verfassung. Das Gemeindegesetz regelt das Verfahren auf Gemeindeebene.

Wie bei der vorherigen Übergangsbestimmung ist das Initiativ- und Referendumsrecht der Gemeinden ein neues politisches Recht, daher muss auch hier festgelegt werden, ab wann es in Kraft tritt. Hier wird eine Frist bis zum 1. Januar 2026 gesetzt, um das Verfahren auf kantonaler und kommunaler Ebene zu organisieren. Die Bestimmung stellt zudem klar, dass das Verfahren auf Gemeindeebene (Kompetenzen zur Ergreifung einer Initiative oder eines Referendums, Verfahren usw.) im Gemeindegesetz präzisiert werden muss.

Dieser Bericht wurde auf dem Zirkulationsweg am 8. Mai 2022 genehmigt.

Die Kommissionspräsidentin: **Fabienne Murmann**

Die Kommissionsberichterstatteerin: **Christelle Héritier**

III. ANHÄNGE

a. Anhörungen

Die Kommission hat keine neuen Anhörungen durchgeführt.

b. Bibliographie

Odile Ammann und Pascal Mahon, "Examen de l'avant-projet de nouvelle Constitution cantonale issu de la première lecture de l'Assemblée constituante du Canton du Valais », Bericht, erstellt auf Anfrage und im Auftrag des Büros des Verfassungsrates der Republik und Kanton Wallis, 8. Februar 2022.

Odile Ammann und Pascal Mahon, «Commentaire détaillé de l'avant-projet», Anhang zum Bericht über die Prüfung des Vorentwurfs der neuen Kantonsverfassung, 8. Februar 2022.

Prof. Felix Uhlmann, Rechtsgutachten «Vertretungsrechte der im Verfassungsentwurf neu geschaffenen Regionen Brig und Visp im Ständerat», 6. April 2022.

Monika Arnold, Generalsekretariat des Verfassungsrats, Juristische Anmerkung zu Artikel 45 Absatz 5, 23. Februar 2022.

Florian Robyr, Generalsekretariat des Verfassungsrats, Juristische Anmerkung zum Initiativ- und Referendumsrecht der Gemeinden, 4. Februar 2021.